



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 143/2024 PGM



EMENTA: 1º Aditivo ao contrato nº 20230288 - Processo de Licitação. Licitação Pública Nacional (LPN) nº 002/2023 PROSAP.

Objeto: Contratação de empresa de engenharia para a execução das obras remanescentes da primeira etapa do projeto do igarapé ilha do coco, com intervenções de macro e microdrenagem, esgotamento sanitário, iluminação pública, urbanização e viárias, para atendimento ao Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas (PROSAP), em desenvolvimento em Parauapebas, Pará.

Assunto: Consulta acerca da possibilidade jurídica de aditamento qualitativo do contrato nº 20230288, acrescendo ao seu valor mais R\$ 8.461.453,59 (oito milhões, quatrocentos e sessenta e um mil, quatrocentos e cinquenta três reais e cinquenta e nove centavos) e aditivo de prorrogação de prazo de execução e vigência de mais oito meses, atarvés do 1º Termo Aditivo ao contrato.

1 DO RELATÓRIO

Versa o presente feito sobre o processo de licitação (requerido pela UEP-PROSAP), na modalidade Licitação Pública Nacional (LPN) nº 002/2023 PROSAP, que resultou na Contratação de empresa de engenharia para a execução das obras remanescentes da primeira etapa do projeto do igarapé ilha do coco, com intervenções de macro e microdrenagem, esgotamento sanitário, iluminação pública, urbanização e viárias, para atendimento ao Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas (PROSAP), em desenvolvimento em Parauapebas, Pará.

Consta dos autos, que a Administração Municipal, por meio da UEP-PROSAP, intenciona proceder ao 1º aditivo ao Contrato nº 20230288, assinado com a vencedora do certame licitatório A&L Engenharia e Serviços LTDA, acrescendo o prazo de execução e o prazo de vigência em mais 08 (oito) meses, bem como aditivo de valor, acrescendo mais R\$ 8.461.453,59 (oito milhões, quatrocentos e sessenta e um mil, quatrocentos e cinquenta três reais e cinquenta e nove centavos) de forma qualitativa, por meio do 1º aditivo ao contrato.

Para a celebração do termo aditivo ao contrato nº 20230288, a UEP-PROSAP acostou aos autos o memorando nº 357/2024 e Parecer Técnico anexo, devidamente assinados pelo Sr. Cleverland Carvalho de Araújo - Coordenador Executivo da Unidade Executora do PROSAP - Portaria nº 027/2022 e pelo Sr. Thiago Oliveira Batista - Engenheiro e Fiscal do Contrato - MAT 5554/Portaria nº 028/2024, justificando o pedido do aditivo, senão vejamos:

"Para a formulação deste aditivo, foi utilizada a seção D do contrato, referente ao Controle de Custos, item 38, que trata das Alterações de Qualitativas. Além deste, foi também observado o item 44, relativo a Eventos Passíveis de Compensação, em especial sua alínea (f).

As obras do Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas (PROSAP) incluem intervenções no Sistema de Macrodrenagem de três igarapés que atravessam a região central do município, sendo eles o Igarapé Ilha do Coco (sub-bacia 1 - SB1), o Igarapé Guanabara (microbacia 1 - MB1) e o Igarapé Chúcara das Estrelas (sub-bacia 2 - SB2), os quais serão revitalizados e

RECEBEMOS

Em: 11 às 15hs
CLC - CENTRAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Alexandra

Rua 132, Qd. 67, Lt. 03, Bairro Beira Rio II, Parauapebas - PA
CEP.: 68515-000 Fone: (94) 3346-2141 E-mail pmp@parauapebas.pa.gov.br

1



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

recuperados pelo Programa. A disposição destes três igarapés encontra-se ilustrada na Figura 1.

Foi selecionado enquanto Amostra representativa do Projeto de Macrodrenagem, e, portanto, objeto das obras remanescentes da primeira etapa das obras do Programa, o trecho SB1-A do Igarapé Ilha do Coco, que como mostrado na Figura 1 se estende do Rio Parauapebas até a Rua Sol Poente.

Em virtude da alta demanda de residentes da região agraciada pelas obras, torna-se também imprescindível a inclusão de novos itens no contrato a fim de que a sua conclusão possa atender os aspectos técnicos de engenharia, além dos anseios da sociedade por novos locais/espço que propiciem um maior bem estar social. Assim, será permitido a população fazer usufruto de forma integral das instalações a serem implantadas em ambos viários através das Obras Remanescentes do Ilha do Coco, que por sua vez serão responsáveis pela ligação dos bairros União, Rio Verde e Liberdade

Entre esses itens, destacam-se:

A implantação de grama com o intuito de estabilizar os taludes de contenção, além do seu emprego em bermas, entre outros benefícios de cunho ambiental e funcional.

A área do bosque, do qual a mesma poderá ser utilizada como um espaço de lazer e recreação, além de eventos comunitários e culturais Ela auxiliará na redução do calor urbano, ademais de ter sua aplicabilidade relacionada a atividades socioambientais e de natureza educativa.

A inclusão de quadra de areia, favorecendo um espaço ao ar livre para atividades físicas, como vôlei de praia, futevôlei e outras modalidades esportivas. Essas atividades promovem a saúde física, estimulam a socialização, entre outros benefícios.

O incremento de piso de concreto, em razão de sua alta Resistência Mecânica e Durabilidade, outrossim a sua facilidade de manutenção e versatilidade de seu uso. Esses benefícios garantem que o piso de concreto atendera as exigências técnicas e funcionais do projeto, proporcionando uma solução eficiente e de longa duração para as áreas pavimentadas.

No que tange ao cronograma físico-financeiro da obra apresentado no TAC 01, o mesmo teve o seu planejamento impactado em consequência da inserção de novos itens. Assim sendo, e essencial a dilação do prazo contratual de modo a permitir a execução da obra em sua totalidade.

Outro fator que corrobora com este pleito é a redução da produtividade na execução devido as intensas chuvas que ocorreram na cidade, influenciando negativamente no desenrolar da obra, visto que serviços de pavimentação asfáltica e terraplenagem são suspensos nesse período, afetando, desta maneira, diretamente no cumprimento de seu cronograma".

Quanto às alterações qualitativas, o Parecer Técnico discorre:

4. ALTERAÇÕES QUALITATIVAS

4.1. REDE DE COLETA DE ESGOTO

4.1.1. LINHA DE RECALQUE

Com a canalização do Igarapé Ilha do Coco, serão construídas duas vias as margens do canal, que possibilitarão a melhoria do trânsito nos bairros que margeiam o Igarapé. Com isso, visando a implantação de toda a infraestrutura necessária à região, deverá ser



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

executada a rede coletora de esgotos nas vias marginais, interceptando os lançamentos existentes de esgoto bruto diretamente no Igarapé Ilha do Coco

Desta maneira, serão executadas redes coletoras de esgoto nas ruas principais da região próxima ao igarapé, direcionando para as devidas Estações Elevatórias de Esgoto, onde por meio de linhas de recalque direcionarão o esgoto à ETE Rio Verde.

Conforme explicado outrora, os tubos das linhas de recalque da EEE 06 e EEE 04, conforme figura 4, não atendem as especificações técnicas, com isso, faz-se necessário a inclusão qualitativa desses itens.

4.1.2. LIGAÇÃO DOMICILIAR

Durante os estudos realizados entre a empresa contratada e a fiscalização, constatou-se a ausência de previsão, no projeto inicial, para a execução do serviço de ligação domiciliar, abrangendo apenas a implantação da rede coletora de esgoto nas vias. Assim, a ligação domiciliar é um elemento essencial do sistema de saneamento básico, de modo a asseverar a transposição do esgoto residencial às redes coletoras 'tronco' previamente implantadas, garantindo desse modo a plena operacionalidade dos serviços de tratamento do efluente.

A omissão na realização das ligações domiciliares nesta etapa da obra acarretará custos adicionais e possíveis interrupções para correções ou conclusões futuras dessa etapa. A inclusão desse serviço não apenas contribuirá para a melhoria das condições de vida da comunidade, mas também atuará na redução da poluição e na minimização dos transtornos inerentes aos trabalhos de infraestrutura de saneamento.

Por isso, faz-se necessário a inclusão desses serviços, de forma que o sistema de esgotamento sanitário da área tenha maior eficácia.

Além dos benefícios decorrentes de obras de infraestrutura básica no local (serviço de drenagem pluvial e coleta de esgoto), foi pensado em locais/espacos destinados a promoção da saúde e bem-estar social, dentre eles a implantação de 02 quadras de areia. Entre outras vantagens de seu uso, podemos destacar:

Acessibilidade e inclusão: As quadras de areia oferecem uma opção de lazer acessível para pessoas de todas as idades e habilidades. Elas podem ser utilizadas por crianças, adultos, idosos e pessoas com deficiência, promovendo a inclusão social e a igualdade de oportunidades.

Fomento ao esporte: Ao disponibilizar espaços adequados para a prática de esportes de areia, como vôlei e futevôlei, o local contribui para o fomento do esporte na comunidade. Isso pode estimular o surgimento de talentos locais, fortalecer equipes esportivas e até mesmo atrair eventos esportivos para a região.

Lazer e entretenimento: As quadras de areia proporcionam um espaço de lazer e entretenimento para a comunidade. Além das atividades esportivas, elas podem ser utilizadas para eventos culturais, recreativos e comunitários, como festivais de música, aulas de dança e piqueniques.

4.2.2. ÁREA DE BOSQUE

Os bosques atuam como filtros naturais do ar, absorvendo dióxido de carbono e liberando oxigênio. Além disso, proporcionam sombra e resfriamento, criando um ambiente mais confortável e saudável para a comunidade. Estudos também mostram que a proximidade de áreas verdes está associada a uma melhoria na saúde mental e no bem-estar das pessoas. Além dos ganhos de caráter social e ambiental, destacam-se também:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Espaço de lazer e recreação: Uma área de bosque oferece oportunidades para atividades ao ar livre, como caminhadas, passeios de bicicleta, piqueniques e observação da natureza. Essas atividades promovem a recreação e o contato com a natureza, proporcionando momentos de relaxamento e diversão para os moradores da região.

Educação ambiental: A área de bosque pode ser utilizada como um espaço para atividades educativas e de sensibilização ambiental através da inserção da comunidade local nesse espaço. Escolas, grupos comunitários e instituições podem realizar visitas guiadas, palestras e oficinas para aprender sobre a importância da preservação ambiental e da conservação da biodiversidade.

Redução do calor urbano: Os bosques ajudam a reduzir o efeito de ilha de calor nas áreas urbanas, proporcionando sombra e resfriamento natural. Isso é especialmente importante durante os meses mais quentes do ano, ajudando a tornar o ambiente urbano mais confortável e saudável para os residentes.

Espaço para eventos comunitários e culturais: Uma área de bosque pode servir como local para a realização de eventos comunitários, como festivais culturais, feiras de artesanato, apresentações artísticas e atividades recreativas. Esses eventos promovem a integração social, fortalecem os laços entre os moradores e enriquecem a vida cultural da comunidade.

4.3. GRAMA

A inclusão e o incremento desse item no presente contrato se mostram essenciais por diversos motivos técnicos e ambientais que asseguram a estabilidade e a segurança das obras, além de contribuírem para a sustentabilidade do projeto, tais como:

Estabilização de Taludes de Contenção:

A cobertura vegetal, especialmente a grama, desempenha um papel crucial na estabilização de taludes de contenção. A grama ajuda a proteger a superfície do solo contra a erosão provocada pela chuva e pelo vento, minimizando o risco de ravinamento. As raízes da grama promovem a coesão do solo, aumentando sua resistência e capacidade de suportar esforços de tração. Além disso, a vegetação atua como uma barreira física que diminui a velocidade do escoamento superficial das águas pluviais, reduzindo a erosão e a formação de sulcos.

Utilização de Grama em Bermas:

As bermas, que são faixas de terreno plano entre taludes ou ao longo de estradas e rodovias, se beneficiam significativamente da cobertura com grama. A presença da grama nas bermas contribui para a estabilidade do solo e a gestão de águas pluviais, evitando o escoamento superficial e, conseqüentemente, a erosão. Além disso, a grama em bermas auxilia na manutenção da qualidade da água ao filtrar sedimentos e poluentes antes que estes alcancem corpos d'água adjacentes.

Outros Benefícios Ambientais e Funcionais:

Redução da Poeira A cobertura de grama diminui a quantidade de poeira levantada pela ação do vento, melhorando a qualidade do ar.

Estética e Paisagismo A presença de áreas gramadas melhora significativamente o aspecto visual do empreendimento, contribuindo para a integração paisagística e a valorização ambiental da área.

Controle Térmico. A grama ajuda a regular a temperatura do solo, reduzindo o aquecimento excessivo das superfícies, o que é benéfico tanto para o meio ambiente quanto para a saúde e segurança das pessoas que frequentam a área.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Portanto, o incremento da grama no contrato é uma medida que atende não apenas aos requisitos técnicos e normativos de estabilização e contenção de taludes e bermas, mas também as boas práticas ambientais e de engenharia sustentável. A adoção dessa medida é fundamental para assegurar a longevidade e a integridade das obras, bem como para promover um ambiente mais equilibrado e esteticamente agradável.

4.4. PISO DE CONCRETO

A inclusão e o incremento do item "piso de concreto" no presente contrato são indispensáveis para garantir a qualidade, segurança e funcionalidade das áreas pavimentadas do projeto. A utilização de concreto como material para pisos apresenta vantagens técnicas específicas, conforme descrito a seguir:

Resistência Mecânica e Durabilidade:

O piso de concreto é conhecido por sua alta resistência mecânica, suportando cargas pesadas e tráfego intenso sem deformações ou danos significativos. Essa resistência é crucial em áreas como estacionamentos, áreas de carga e descarga, entre outras superfícies sujeitas a esforços constantes, como a título de exemplo a área ao redor do quiosque. A durabilidade do concreto assegura uma longa vida útil do piso, reduzindo a necessidade de reparos frequentes e custos associados.

Capacidade de Personalização:

O piso de concreto oferece diversas opções de acabamento que permitem personalização conforme a necessidade do projeto. Podem ser utilizados processos como polimento, texturização, entre outros. Esses acabamentos não só melhoram a estética, mas também podem ser adaptados para atender a requisitos específicos de funcionalidade e segurança, como a criação de superfícies antiderrapantes.

Facilidade de Manutenção:

Pisos de concreto são fáceis de manter, necessitando apenas de limpezas regulares para remover sujeira e detritos, de modo a permitir a integridade por mais tempo. A manutenção preventiva simples e econômica contribui para a redução dos custos operacionais ao longo do tempo.

Versatilidade de Aplicação:

O piso de concreto é extremamente versátil e pode ser utilizado em uma ampla variedade de ambientes, de acordo com sua finalidade. A flexibilidade de aplicação facilita a sua integração em diferentes partes do empreendimento, garantindo uniformidade e coesão estética.

Considerando ainda, o princípio da vantajosidade na administração pública, segue abaixo a planilha comparativa, relacionando o valor atual do contrato e o valor que ficaria iniciando um novo processo licitatório para suprir essa demanda.

(...)

Considerando, o estudo comparativo do valor atual com o valor do contrato, apresenta economia. Como são itens novos, é aplicado o valor da data base da época e aplicado o BDI mais desconto. Com tudo isso, os valores apresentados ainda estão em vantajosidade para a administração pública.

O valor atualizado para a data base atual seria de R\$ 9.601.676,51, como pode-se observar na planilha acima, seguindo o princípio da vantajosidade na administração pública a execução do aditivo está mais econômica, pois apresenta o valor de R\$ 8.461.453,59.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



(...)

CONCLUSÃO

Diante da exposição dos pontos abordados neste parecer, elaborado em conjunto (Gestor do Contrato e a empresa Contratada), constatamos, a partir dos documentos apresentados, ser possível as alterações pretendidas no Contrato N° 20220655, firmado entre a Prefeitura Municipal de Parauapebas, através da Unidade Executora do Programa - UEP, e a empresa A & L Engenharia e Serviços LTDA.

Conforme mencionado, sem a inclusão destes novos itens, solicitados neste documento e seus anexos, torna-se impossível concluir a obra. Sabemos que um distrato prejudicaria não somente o andamento da obra, mas também afetaria o erário, considerando todo o custo humano já dispendido no processo licitatório e o investimento necessário para realizar um novo processo.

Além disso, os preços praticados no presente contrato continuam demonstrando vantagens econômicas, conforme evidenciado acima.

Atestamos que, até o presente momento, a empresa vem cumprindo com as obrigações contratuais e se colocou à disposição da administração declarando.

Quanto ao aditivo de prazo, a área técnica justificou:

Consoante explanado alhures sobre a imprescindibilidade em dilatar o prazo de execução do contrato, devido ao impacto causado ao cronograma físico-financeiro pelo acréscimo de novos serviços e as intensas chuvas que ocorrem nesses meses no município, é perceptível a diminuição de certas atividades, majoritariamente as relacionadas a movimentação de terra.

Somando esses fatores apresentados no parecer que impactam diretamente na execução deste contrato de nº 20230288, a Fiscalização juntamente com a empresa contratada solicita a prorrogação do prazo de contrato em 8(oito) meses, para execução ficando até 22/10/2025 e vigência ficando até 04/12/2025.

Quanto à justificativa esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito – oportunidade e conveniência – das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Às fls. 5088-5161 juntou-se a carta de anuência e os documentos da empresa.

A Comissão Especial de Licitação opinou pelo processamento do 1º aditivo contratual.

Frise-se que a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, da indicação orçamentária, bem como se os quantitativos estimados são compatíveis com a demanda da secretaria, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que exarou parecer favorável às fls. 5181-5193.

E assim, vieram os autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica dos referidos aditamentos ao contrato nº 20230288.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



  o Relatório.

2 DA ANÁLISE JURÍDICA

A UEP-PROSAP apresentou justificativas e fundamentos técnicos quanto   necessidade de celebrar o presente aditivo ao contrato administrativo de n  20230288.

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em rela o a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequa o ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto às especifica es técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento dos acréscimos no objeto, presume-se que tenham sido regularmente determinados pelo setor competente da UEP-PROSAP, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecua o do interesse público.

Acostou-se aos autos Parecer Técnico, contendo as razões técnicas que amparam o pedido, bem como as demais condi es a serem seguidas no presente procedimento, a fim de obter o resultado almejado pela Administra o Pública. Cabe elucidar que o autor do referido parecer tem total responsabilidade técnica, tanto pelas altera es do projeto quanto pelo orçamento.

Cabe citar alguns acórdãos emitidos pelo TCU, que reafirmam a importância do parecer técnico para as altera es contratuais:

As altera es contratuais devem estar embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, nos quais reste caracterizada a superveniência dos fatos motivadores das altera es em rela o   época da licita o. (...)

59. Enfatizei que a jurisprudência desta Corte de Contas estava consolidada no sentido de que seria necessário que tais altera es do projeto licitado estivessem previamente justificadas por meio de pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como decorressem de fatos supervenientes, demonstrando que as solu es especificadas no projeto básico não se revelaram em momento posterior como as mais adequadas. Nesse sentido, citei os Acórdãos Plenários 2.161/2011, 517/2011, 1.597/2010, 2.588/2010, 2.032/2009, 2.053/2015, 2.714/2015 e 852/2016. (ACÓRDÃO 170/2018 – PLENÁRIO- Relator BENJAMIN ZYMLER).

As altera es do objeto contratado devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fique registrada a justificativa das altera es tidas por necessárias, embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como restar caracterizada a natureza superveniente, em rela o ao momento da licita o, dos fatos ensejadores das altera es. Ademais, a justificativa técnica para o aditamento contratual deve ainda contemplar a análise dos quantitativos e dos valores dos serviços aditados, inclusive com pesquisas de mercado para justificar a economicidade do termo de aditamento contratual. (...)

Em j zo de mérito, o relator anotou que “em princípio, o aditamento contratual poderia ser admitido, pois se trata de nítida altera o qualitativa, que objetivamente encontra amparo no art. 65, inciso I, alínea a, e  3  da Lei 8.666/1993”. No entanto, “as altera es do objeto licitado deveriam ser precedidas de procedimento administrativo no qual ficasse adequadamente registrada a justificativa das altera es tidas por necessárias, que



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

deveriam ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deveria restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações. Nesse sentido, 2 cito os Acórdãos Plenários 2.161/2011, 517/2011, 1.597/2010, 2.588/2010, 2.032/2009, 2.053/2015 e 2.714/2015. Por óbvio, a justificativa técnica para o aditamento contratual deve invariavelmente realizar crivo dos quantitativos e dos valores dos serviços aditados, inclusive realizando pesquisas de mercado para justificar a economicidade do termo de aditamento contratual, procedimento este não realizado pelo órgão contratante". Considerando que o órgão manifestante informou que ainda não realizara o referido aditamento, o Tribunal, ao acolher o juízo de mérito da relatoria, considerou parcialmente procedente a Representação e deu ciência à Seinfra/MT, com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes, de que é irregular acolhimento de pleito para celebração de termo aditivo "com ausência de análise aprofundada referente ao orçamento apresentado pela contratada, cujo exame deveria ser embasado em robusta justificativa técnica que realizasse o crivo dos quantitativos de mão de obra, equipamentos e demais insumos necessárias aos serviços, bem como dos valores unitários dos serviços e insumos aditados", com a realização, inclusive, de pesquisas de mercado para justificar a economicidade do aditamento contratual. (Acórdão 3053/2016 Plenário, Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler.)

Destaca-se que o orçamento de uma obra é a peça de fechamento do seu projeto, traduzindo-o em termos econômicos e financeiros. Trata-se de etapa preparatória indispensável em qualquer contratação pública. A Administração Pública deve zelar para que os recursos aplicados nas obras públicas sejam empregados de forma correta, eficiente e com transparência. Além disso, a gestão deve buscar a redução dos custos e a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos. Todas essas questões podem ser levadas em conta na hora da preparação do orçamento de obras públicas: busca de preço justo, projetos completos e atualizados, além da responsabilidade técnica dos autores responsáveis, tanto pelo projeto quanto pelo orçamento.

Frise-se que o TCU tem entendido que "os preços medianos constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi são indicativos dos valores praticados no mercado e, portanto, há sobrepreço quando o preço global está injustificadamente acima do total previsto no SINAPI" (Acórdão 618/2006 - Plenário).

O TCU tratou da problemática do preço orientando que, com o intuito de aferir a adequação dos preços contratados, deve a Administração se socorrer de outras fontes, a exemplo de licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública. (Acórdão 420/2018-Plenário-Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues).

Quanto aos preços de itens novos, acrescidos qualitativamente aos contratos administrativos, convém citar os acórdãos mais recentes sobre o tema, que demonstram que a Corte de Contas possui entendimento consolidado:

Na realização de eventuais termos aditivos contratuais, deve ser mantido o desconto obtido pela Administração por ocasião do certame licitatório, em relação ao preço referencial. (Acórdão 2196/2017 Plenário, Relator Ministro José Múcio Monteiro).

A economicidade da contratação alcançada no certame licitatório deve ser preservada em casos de alterações contratuais, por força dos princípios da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e da vinculação ao instrumento convocatório e ao contrato. (Acórdão 677/2015 Plenário, Relator Ministro Marcos Benquerer).

Para evitar a ocorrência de jogo de planilha, a diferença percentual entre o valor global do contrato e o obtido a partir dos custos unitários do sistema de referência utilizado não poderá ser reduzida em favor do contratado em decorrência de aditamentos que



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

modifiquem a planilha orçamentária. (Acórdão 1514/2015 Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas).

Os aditivos para inclusão de serviços novos (art. 65,   3 , da Lei 8.666/1993) devem observar, no mínimo, o mesmo desconto inicial do ajuste, ou seja, a mesma diferença percentual entre o valor global contratado e aquele obtido a partir dos custos unitários do sistema de referência aplicável. (...) A condena o decorreu da celebra o de termo aditivo que não mantivera o percentual de desconto obtido na licita o, em afronta   legisla o. Interpôs o ex-prefeito recurso de revisão, que não foi conhecido por ausência de requisitos de admissibilidade (Acórdão 422/2016 Plenário), resultado com o qual o responsável não se resignou, opondo Embargos de Declara o, objeto da delibera o ora em comento. (...) Segundo destacou, "o dispositivo invocado prevê que, se no contrato não houverem sido contemplados preços unitários para obras ou serviços, esses serão fixados mediante acordo entre as partes. Evidente que sua interpreta o deve ser feita em conjunto com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei 12.309/2010), de forma que não haja redu o do desconto obtido na licita o". Concluindo este ponto, transcreveu o relator parte de seu pronunciamento lançado na delibera o embargada, no qual declara que, conforme já decidira o TCU (Acórdãos 2.466/2009 Plenário e 2.440/2014 Plenário), a inclusão de serviços novos na planilha orçamentária "deve observar, no mínimo, a mesma diferença percentual entre o valor global contratado e aquele obtido a partir dos custos unitários do Sinapi". Submetidos os embargos   aprecia o do Colegiado, foram conhecidos, porém rejeitados no mérito. (Acórdão 855/2016 Plenário, Embargos de Declara o, Relator Ministro Benjamin Zymler.)

Na celebra o de aditivos contratuais, deve ser mantido o desconto proporcional oferecido pela contratada em rela o ao valor total estimado pela Administra o, de modo a se evitar o "jogo de planilhas", tanto para modifica o de quantidades de itens existentes quanto para inclusão de novos serviços. (...) A condena o decorreu da assinatura de aditivo contratual "sem que fosse mantida a proporcionalidade da diferença entre o valor global estimado pela Administra o e o valor global contratado, em afronta ao estabelecido no art. 65,   6 , da Lei n  8.666/1993, c/c art. 127,   6 , inciso IV, da Lei n  12.309/2010 (LDO 2011)". Analisando o mérito, o relator destacou que "o aludido art. 127,   6 , inciso IV, da LDO 2011, vigente   época dos fatos, previa o seguinte: 'a forma o do preço dos aditivos contratuais contará com orçamento específico detalhado em planilhas elaboradas pelo órgão ou entidade responsável pela licita o, mantendo-se, em qualquer aditivo contratual, a proporcionalidade da diferença entre o valor global estimado pela Administra o nos termos deste artigo e o valor global contratado, mantidos os limites do art. 65,   1 , da Lei n  8.666, de 1993' (grifei)". Nesse sentido, assinalou que "o exame dos recursos deve ter como premissa básica o fato de que a condena o resultou de descumprimento desse texto legal, que estabelece, de forma clara e expressa, que, em aditivos contratuais, deve ser mantido o desconto proporcional oferecido pela contratada em rela o ao valor total estimado pela Administra o". Além disso, conforme explicitado pela Secretaria de Recursos, "trata-se de 'jogo de planilhas', questão há tempos discutida neste Tribunal, que considera essa prática afronta grave   manuten o do equilíbrio financeiro do contrato, previsto no art. 65,   1 , da Lei 8.666/1993". Esse artifício, aduziu o relator, via de regra "ocorre com a celebra o de aditivos contratuais, fundamentados na necessidade técnica de corrigir falhas no projeto inicial, em que se operam modifica es das seguintes naturezas: aumento da quantidade de itens com preços superestimados; supressão de quantitativos de insumos que estavam depreciados; e cria o de novos serviços sem que sejam aplicados os descontos da proposta da licitante contratada". (...) Nesse contexto, concluiu, "ainda que os preços unitários respeitem os valores de referência oficiais (Sinapi),   ilegal e danosa ao erário a altera o contratual quando não   aplicado o mesmo desconto da avença original. Esse foi o mecanismo escolhido pelo legislador para evitar o mencionado subterfúgio orçamentário". Assim, acolheu o Plenário a proposta do relator, negando provimento aos Recursos de Reconsidera o. (Acórdão 1153/2015-



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Primeira Câmara, TC 044.045/2012-3, relator Ministro José Múcio Monteiro, 24.2.2015.)

Quando houver a celebração de aditivos contratuais para a inclusão de novos serviços, tanto nos regimes baseados em preço global quanto nos regimes de empreitada por preço unitário e tarefa, o preço desses serviços deve ser calculado considerando as referências de custo e taxa de BDI especificadas no orçamento-base da licitação, subtraindo desse preço de referência a diferença percentual entre o valor do orçamento-base e o valor global obtido na licitação, com vistas a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a manutenção do percentual de desconto oferecido pelo contratado (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e arts. 14 e 15 do Decreto 7.983/2013). (Acórdão 2440/2014-Plenário, TC 036.076/2011-2, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, revisor Ministro Benjamin Zymler, 17.9.2014).

Ao ser promovida a celebração de aditivos contratuais, com a inclusão de novos serviços ou acréscimos de quantitativos de itens previstos na planilha orçamentária da obra, deverão ser observados os preços praticados no mercado, bem como mantido o desconto inicialmente ofertado pela licitante vencedora, com vistas a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e evitar a prática irregular do "jogo de planilha" (arts. 14, 15 e 17, §§ 1º e 2º, do Decreto 7.983/2013). (Acórdão 2714/2015 Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler).

Nesse ponto, a Controladoria Geral do Município dispõe (fls. 5186):

Nota-se que foram mantidos os preços apresentados no contrato inicial (nº 20230288) foi garantido o mesmo desconto ofertado pela contratada de (14,99), bem como o BDI da Contratante.

Entende-se que a UEP-PROSAP, contando com departamento competente, conhecedor da realidade do mercado de serviços de obras em nossa região, tenha feito às devidas ponderações quando da alteração do Projeto Básico e da respectiva Composição de Custos. Registre-se que as alterações no projeto básico e a elaboração da planilha de quantitativos e valores e da composição de custos e, posterior, análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a UEP-PROSAP, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados no respectivo procedimento.

No caso de alterações de especificações técnicas, é preciso atentar para a manutenção da qualidade, garantia e desempenho requeridos inicialmente para os materiais a serem empregados.

Destaca-se que a Lei 8.666/93, a teor de seu art. 65, inciso I, alínea "a", prevê a possibilidade da Administração Pública alterar, com as devidas justificativas, os seus contratos, veja-se:

"Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



omissis

§ 1º. O contratado fica obrigado a aceitar os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato e, no caso particular de reforma de edifício ou equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos."

Neste sentido, aduz Controle Interno, *in verbis*:

Tecemos que todos os levantamentos apresentados no Projeto Básico e Quadro de Quantidades e Preços, do processo inicial, foram realizados pelo corpo técnico do PROSAP, mediante visita in loco, e apresentação de projetos, contudo, conforme solicitação dos acréscimos (Qualitativo), houve uma alteração no valor de R\$ 8.461.453,59, equivalente a 27,55% do valor do Contrato nº 20230288, conforme tabela abaixo.

Pois bem, a primeira interpretação que se deve dar ao dispositivo é a de que, na melhor regra de hermenêutica, sendo o inciso dividido em duas alíneas, pressupõe-se, por certo, que estas tratam de duas hipóteses distintas, já que, se assim não fosse, não haveria razão para a divisão. Ademais, veja que a alínea "b", que trata especificamente da hipótese de acréscimo ou diminuição quantitativa do objeto, estabelece, expressamente, que este deve ocorrer "nos limites permitidos pela lei". Assim, resta clara a intenção do legislador em restringir estes acréscimos e supressões a limites percentuais.

No entanto, a referida alínea "a", que, consoante já verificamos, não trata de alteração quantitativa (acréscimos e supressões), mas sim, da modificação dos projetos e especificações para melhor adequação técnica, não contempla a expressão "nos limites permitidos pela lei", o que significa inferir que não se estendeu esta restrição à hipótese contemplada nesta alínea.

Seguindo o mesmo entendimento, verifica-se mais adiante, que no §1º do dispositivo, a lei estabelece, expressamente, que os acréscimos e supressões se limitam aos percentuais ali indicados. Não alude o parágrafo à alteração do projeto e de suas especificações, mas sim, à hipótese prevista na alínea "b", inciso I, art. 65 da Lei Federal.

Inúmeras são as manifestações doutrinárias nesse sentido, constituindo tal entendimento majoritário - senão até mesmo pacífico - na doutrina brasileira, consoante adiante se verá.

Marçal Justen Filho diferencia as espécies nos seguintes termos:

5.1) Modificações Qualitativas: Alteração do Projeto ou de suas Especificações. A melhor adequação técnica supõe a descoberta ou a revelação de circunstâncias desconhecidas acerca da execução da prestação ou a constatação de que a solução técnica anteriormente adotada não era mais a adequada. Os contratos de longo prazo ou de grande especialização são mais suscetíveis a essa modalidade de alteração. Não há muito cabimento para essa hipótese em contratos de execução instantânea ou cujo objeto seja simples e sumário. A hipótese de al. "a" compreende as situações em que se constata supervenientemente a inadequação da concepção original, a partir da qual se promovera a contratação. Tal pode verificar-se em vista de eventos supervenientes. Assim, por exemplo, considere-se a hipótese de descoberta científica, que evidencia a necessidade de inovações para ampliar ou assegurar a utilidade inicialmente cogitada pela Administração. Também se admite a incidência do dispositivo para respaldar modificações derivadas de situações preexistentes, mas desconhecidas por parte dos interessados. O grande exemplo é o das "sujeições imprevistas", expressão clássica do direito francês e que indica eventos da natureza ou



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

fora do controle dos seres humanos, existentes por ocasião da contratação mas cuja revelação se verifica apenas por ocasião da execução da prestação. O grande exemplo é o da falha geológica de terreno, que impede a implantação da obra tal como inicialmente prevista. (...) 8) Modificações quantitativas. Com redação esdrúxula, al. "b", refere-se a alterações quantitativas do objeto contratado. A dificuldade reside em a lei utilizar como parâmetro não a prestação propriamente dita, mas o valor do contrato. Admite que a Administração introduza alterações (acréscimos e supressões) que acarretem modificação de até 25% no valor inicial do contrato, quando se tratar de obras, serviços ou compras; quando se tratar de reforma de edifício ou equipamento, o limite será de 50%. Como apurar o valor da alteração? Não haverá dificuldade quando o contrato versar sobre unidades específicas e divisíveis, cujo valor individual possa ser discriminado. Quando, porém, existir preço global, torna-se inviável estimar a dimensão econômica do acréscimo ou da supressão. Suponha-se, por exemplo, o contrato para a construção de uma edificação. Poder-se-ia afirmar que a redução de 25% da metragem da quadrada da obra corresponderia a uma redução de 25% do preço? É evidente que não. Diante dessa dificuldade, a lei determina que a ausência de preços unitários no contrato será solucionada através de comum acordo entre as partes. Logo, o problema é remetido para o âmbito negocial, escapando da prerrogativa unilateral da Administração. Mesmo quando existirem preços unitários, continuam a existir problemas. A lei olvida os princípios básicos de uma economia de escala. Quanto maior a quantidade, tanto menor o custo unitário. Logo, não se pode cogitar de simples redução ou acréscimo em quantidades. Reduzir 25% nas quantidades não significa reduzir 25% do preço; acrescentar 25% nas quantidades não importa obrigatoriamente acrescentar 25% do preço; Em uma economia de escala, a redução ou o acréscimo nas quantidades podem não ser acompanhados de variações proporcionais e equivalentes no preço. Portanto, o particular tem direito de exigir elevação no preço unitário quando forem reduzidas as quantidades desde que demonstre que a alteração do seu preço de custo. Por igual, a Administração pode impor a redução do preço unitário quando o acréscimo reduzir o custo.¹

Acerca do tema, pondera o Mestre Diogenes Gasparini:

"Os incisos I e II do art. 65 da Lei federal das Licitações e Contratos da Administração Pública preveem quando é possível a alteração unilateral e a consensual. Cabe a alteração unilateral nos seguintes casos: 'a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para a melhor adequação técnica a seus objetivos; b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por essa Lei."

Mais adiante ainda ressalta o Mestre:

"Não observam o limite de 25% as alterações qualitativas que o objeto do contrato pode sofrer. Alterações qualitativas são as decorrentes da modificação do projeto ou de suas especificações" (Direito Administrativo, 8ª ed., Saraiva, pp. 585 e 586)."

No mesmo sentido, afirma Marçal Justen Filho que:

"A lei não estabelece limites qualitativos para essa modificação contratual. Não se pode presumir, no entanto, existir liberdade ilimitada. Não se caracteriza a hipótese quando a modificação tiver tamanha dimensão que altere radicalmente o objeto contratado. Não se alude a uma modificação quantitativa, mas a alteração qualitativa. No entanto, a modificação unilateral introduzida pela Administração não pode transfigurar o objeto

¹Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 17ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, pág. 1173-1175



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



licitado em outro, qualitativamente distinto.” (Comentários   Lei de Licita es e Contratos Administrativos, 5^a ed., Dialética, p. 514).”

Com efeito, utilizando-se as regras de hermenêutica, constitui uma das premissas básicas das regras de interpreta o do direito positivo, aquela segundo a qual onde a lei não restringe, tampouco deve o analista restringir.

Segundo Niebuhr (2011, p. 825), as altera es dos contratos administrativos não se constituem em regra, nem tampouco algo ilimitado, as modifica es devem ser exce es, cuja ocorrência pressupõe as devidas justificativas. A Administra o deve ser responsável em seu planejamento inicial, realizando estudos prévios e consistentes.

O próprio Tribunal de Contas da União, na Decisão 215/99-Plenário, já se manifestou quanto   altera o qualitativa, inclusive, reconhecendo a possibilidade de ultrapassar o limite percentual estabelecido no art. 65 da Lei 8.666/1993, observados, por certo, os princípios da finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, e desde que satisfeitos, CUMULATIVAMENTE, os seguintes pressupostos:

a) tanto as altera es contratuais quantitativas - que modificam a dimensão do objeto - quanto as unilaterais qualitativas - que mant m intangível o objeto, em natureza e em dimensão, estão sujeitas aos limites preestabelecidos nos às 1^o e 2^o do art. 65 da Lei n^o 8.666/93, em face do respeito aos direitos do contratado, prescrito no art. 58, I, da mesma Lei, do princípio da proporcionalidade e da necessidade de esses limites serem obrigatoriamente fixados em lei;

b) nas hipóteses de altera es contratuais consensuais, qualitativas e excepcionalíssimas de contratos de obras e serviços,   facultado   Administra o ultrapassar os limites aludidos no item anterior, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos:

I - não acarretar para a Administra o encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elabora o de um novo procedimento licitatório;

II - não possibilitar a inexecu o contratual,   vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado;

III - decorrer de fatos supervenientes que impliquem em dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contrata o inicial;

IV - não ocasionar a transfigura o do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diverso;

V - ser necessárias   completa execu o do objeto original do contrato,   otimiza o do cronograma de execu o e   antecipa o dos benefícios sociais e econ micos decorrentes;

VI - demonstrar-se - na motiva o do ato que autorizar o aditamento contratual que extrapole os limites legais mencionados (...) que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual seguida de nova licita o e contrata o) inportam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou seja, gravíssimas a esse interesse; inclusive quanto   sua urgência e emergência”.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



O Tribunal de Contas da União se manifestou novamente sobre o tema, vejamos:

Nas hipóteses excepcionalíssimas de alterações consensuais qualitativas de contratos de obras e serviços, é facultado à Administração ultrapassar os limites preestabelecidos no art. 65, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993, observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado, desde que satisfeitos cumulativamente os seguintes pressupostos: a) não acarretar para a Administração encargos contratuais superiores aos oriundos de uma eventual rescisão contratual por razões de interesse público, acrescidos aos custos da elaboração de um novo procedimento licitatório; b) não possibilitar a inexecução contratual, à vista do nível de capacidade técnica e econômico-financeira do contratado; c) decorrer de fatos supervenientes que impliquem dificuldades não previstas ou imprevisíveis por ocasião da contratação inicial; d) não ocasionar a transfiguração do objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos; e) ser necessárias à completa execução do objeto original do contrato, à otimização do cronograma de execução e à antecipação dos benefícios sociais e econômicos decorrentes; f) demonstrar-se - na motivação do ato que autorizar o aditamento contratual - que as consequências da outra alternativa (a rescisão contratual, seguida de nova licitação e contratação) importam sacrifício insuportável ao interesse público primário (interesse coletivo) a ser atendido pela obra ou serviço, ou sejam gravíssimas a esse interesse, inclusive quanto à sua urgência e emergência. Embargos de Declaração opostos pelo Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região (TRT/ES) apontou possível omissão no Acórdão 2742/2015 Plenário, que apreciara auditoria realizada nas obras de construção do edifício-sede do referido tribunal. Em síntese, alegou o embargante que o TCU não havia se manifestado sobre achado de auditoria referente à "fuga à licitação por meio de inclusão de objeto estranho ao licitado, com aderência indevida do 19º aditivo ao Termo de Contrato 20/2010 à Decisão 215/1999-Plenário". Reconhecendo a existência de omissão, anotou o relator que, no momento de apreciação da matéria pelo acórdão embargado, o acréscimo de 22% ao contrato não extrapolava o limite de 25% previsto na Lei 8.666/1999, de modo que não havia falha passível de manifestação pelo TCU. Ponderou, contudo, ser forçoso admitir a relevância do exame da aderência do aditivo aos requisitos constantes da mencionada deliberação, considerando essencialmente os seguintes fatores apontados pela unidade técnica: "(i) o vulto das alterações promovidas por meio do aditivo 19; (ii) a criticidade dos serviços aditivados, dos quais depende a maioria dos outros serviços contratualmente previstos; (iii) o estágio ainda muito incipiente da obra, que indicam uma fortíssima tendência de que os limites de alteração contratual sejam, brevemente, atingidos ou até extrapolados". (...) Com fundamento no voto do relator, que examinou a presença de cada um dos referidos pressupostos, acolheu o Plenário os Embargos apresentados com a finalidade de "reconhecer que, tratando-se de situação excepcional, a alteração contratual formalizada pelos 19º e 22º aditivos ao Termo de Contrato TRT 17ª 20/2010 atende aos pressupostos estabelecidos na Decisão 215/1999-TCU-Plenário". (Acórdão 1826/2016 Plenário, Auditoria, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman.)

Em artigo publicado na Revista Zênite, Leonardo Baes L. de Souza explana sobre os requisitos para as alterações contratuais, sob a ótica do TCU:

Ainda assim, o caso concreto pode revelar situações em que fique demonstrada a razoabilidade da pretensão do contratado solicitar aditivo. Para esses casos o TCU elencou alguns requisitos que devem ser observados:

a) a alteração do contrato manterá a proporcionalidade da diferença entre o valor global estimado pela administração e o valor global contratado;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Trata-se da manutenção do desconto original. Nesse sentido, vale à pena mencionar o Acórdão 1044/2014 - Plenário:

Insta ressaltar, uma vez mais, que o entendimento pacífico desta Corte de Contas é de que a inclusão de novos serviços não previstos na planilha de quantitativos inicial deve respeitar os referenciais oficiais de preço de mercado, Sinapi e Sistema de Custos Rodoviários-Sicro, e deve manter, em relação a este referencial, o mesmo desconto da proposta original a fim de se manter a equação econômico financeira da proposta vencedora do certame, sob o risco de se estar desvirtuando o objeto contratado em desfavor da Administração Pública, como se constatou no caso concreto.

b) o resultado da licitação não seria alterado se os novos quantitativos fossem aplicados às demais propostas;

A licitação pública é regida pelos princípios da igualdade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Assim, não é viável qualquer aditivo contratual que represente burla a esses princípios. Neste contexto, é possível extrair da jurisprudência do TCU alguns exemplos:

No que diz respeito à irregularidade descrita na alínea "c" (presença do item "sistemas de cloração" na licitação para obras civis da adutora, posteriormente excluído), a inclusão inicial no certame e a exclusão posterior no contrato do referido item se deu em benefício da contratada em detrimento das demais licitantes, com ferimento, portanto, ao princípio da igualdade (art. 3º da Lei 8.666/93), levando-se em conta que sem esse item a contratada não teria vencido o certame, conforme anotado na instrução transcrita no Relatório precedente. (Acórdão 1.797/2007 - TCU - Plenário - trecho do voto)

Com a supressão ou redução de quantitativos de itens de trabalho com preços unitários vantajosos para Administração, sobressaíram, com maior peso relativo, na planilha orçamentária, os serviços com custos unitários mais onerosos ao Erário. Além disso, pelo aditivo, foram acrescentados itens de trabalho com preços unitários acima dos valores de mercado, tornando patente o desequilíbrio da relação em desfavor da Administração. Por tal razão, a oferta global da empresa ARG Ltda. perderia a vantagem comparativa e deixaria de ser a melhor classificada em relação aos demais concorrentes. (Acórdão 1.755/2004 - TCU - Plenário).

c) a alteração não supera o limite de 10% previsto no inciso II do art. 13 do Decreto nº 7.983/2013 nem o limite de 25% (ou de 50% para o caso de reformas) previsto na Lei 8.666/93;

d) o serviço incluído não previsto em contrato ou a quantidade acrescida que foi originalmente subestimada pelo orçamento base da licitação não são compensados por eventuais distorções a maior nos quantitativos de serviços que favoreçam o contratado;

Tal exigência tem como fundamento a tese de que o equilíbrio econômico-financeiro do contrato deve ser analisado de forma global, realizando-se as compensações entre os ganhos e as perdas do contratado. No Acórdão 1977/2013, o Tribunal de Contas sugere, para melhor compreensão da questão, seja realizada a analogia com o conceito de compensação entre preços superestimados e preços subestimados constantes na sua jurisprudência:

É cediço o entendimento deste Tribunal que, estando o preço global no limite aceitável dado pelo orçamento da licitação, as discrepâncias de preços existentes, devido à ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários, apenas causam prejuízos quando se realizam aditivos em que são acrescentados quantitativos para itens de serviço cujos valores eram excessivos em relação aos demais licitantes e suprimidas as quantidades daqueles

[Handwritten signatures and initials in blue ink]



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

itens cujos preços eram vantajosos para a administração contratante. (Acórdão 388/2004 - TCU - Plenário - trecho do voto)

e) a execução do serviço "a mais", suportada apenas pelo contratado, inviabilizaria a execução contratual;

Desse requisito é possível inferir que deve ser demonstrada que a subestimativa do quantitativo não é mera álea ordinária. Para viabilizar o aditamento contratual deve estar demonstrada situação tal que não permita a continuidade da obra pela contratada. Portanto, o "serviço a mais" não pode representar a quebra do equilíbrio econômico-financeiro estabelecido no momento em que a contratada apresentou a sua proposta. Sobre o tema, vejamos a jurisprudência do Tribunal:

Relativamente ao citado ônus insuportável, produzido pela elevação do preço do aço, sua participação no total contratado desautoriza concluir que não seria suportado pela empresa. Inexistiu onerosidade excessiva, na medida em que o valor final do reequilíbrio promovido, tendo por origem tais fatores, representou cerca de 0,56 % do montante contratado. A insignificância dessa proporção afasta, a meu ver, a alegada impossibilidade absoluta de prosseguimento do contrato sem que se houvesse operado a revisão. (Acórdão 3282/2011-Plenário, trecho do voto)²

Ponto importantíssimo a ser observado é a **necessidade de restar caracterizada a superveniência dos fatos motivadores das alterações em relação à época da licitação**. O Tribunal de Contas da União é taxativo quanto à necessidade de as alterações decorrerem de situações supervenientes:

As alterações contratuais devem estar embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, **nos quais reste caracterizada a superveniência dos fatos motivadores das alterações em relação à época da licitação**. (ACÓRDÃO 170/2018 - PLENÁRIO- Relator BENJAMIN ZYMLER).

As alterações do objeto contratado devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fique registrada a justificativa das alterações tidas por necessárias, embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações. (...) Em juízo de mérito, o relator anotou que "em princípio, o aditamento contratual poderia ser admitido, pois se trata de nítida alteração qualitativa, que objetivamente encontra amparo no art. 65, inciso I, alínea a, e §3º da Lei 8.666/1993". **No entanto, "as alterações do objeto licitado deveriam ser precedidas de procedimento administrativo no qual ficasse adequadamente registrada a justificativa das alterações tidas por necessárias, que deveriam ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deveria restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações**. Nesse sentido, cito os Acórdãos Plenários 2.161/2011, 517/2011, 1.597/2010, 2.588/2010, 2.032/2009, 2.053/2015 e 2.714/2015. (Acórdão 3053/2016 Plenário, Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler.) (...).

I. Ser antecedido de procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a motivação das alterações tidas por necessárias, que devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, **bem assim caracterizar a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações**. II. Ter seu conteúdo resumido publicado, nos termos do art. 61, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão nº 554/2005-Plenário)

² Revista Zênite - Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 265, p. 258-268, mar. 2016.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Nesse diapasão, o doutrinador Marçal Justen Filho, dispõe:

2.7) A comprovação de motivos supervenientes. Ademais, cabe evidenciar que a alteração decorre de um fato ocorrido ou apenas descoberto depois da instauração. A instituição do poder de promover a alteração contratual não significa a ausência de submissão dessa competência à consumação de um evento posterior à (ou somente conhecido depois da) instauração da licitação. (...) Ora, não teria cabimento que, firmado o contrato nos exatos termos licitados, a Administração introduzisse inovações fundadas em eventos pretéritos que já fossem conhecidos de antemão. Essa prática violaria a seriedade da licitação e a regra da vinculação ao ato convocatório. Logo, a competência para modificar o contrato administrativo não é um meio de tornar inútil a licitação nem assegura à Administração Pública o poder para reabrir uma etapa anterior à elaboração do edital. (Justen Filho Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993/Marçal Justen Filho. 18. Ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, pg. 1.277-1.278

Observa-se que o parecer técnico justifica a necessidade dos itens solicitados, no entanto, faz-se necessária a demonstração da superveniência dos fatos que modificaram o contexto da necessidade da Administração. **Frise-se que as alterações contratuais não podem ser voltadas à mera correção e revisão de projetos, motivadas por erros ou falhas de planejamento, cabendo à área técnica a averiguação quanto ao atendimento deste requisito.**

Por fim, ponto ainda mais importante a ser avaliado é a descaracterização do objeto licitado, que, em hipótese alguma, pode ser admitida quando da emissão de um termo aditivo, uma vez que *“a mudança do objeto constitui desrespeito ao art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, pela não observância aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia”,* conforme já se pronunciou o Tribunal de Contas da União nos Acórdãos nº 749/2010, 2005/2016 e 1536/2016 – TCU – todos do Plenário.

O próprio Tribunal, no Acórdão nº 100/2011– TCU – Plenário, lembra que:

“No que respeita às novas soluções técnicas, espera-se que boa parte das escolhas técnicas já sejam resolvidas na fase de projeto, não na de obras. As melhorias nas condições do objeto já deveriam também estar consagradas no projeto da obra, embora a lei admita o aperfeiçoamento qualitativo do projeto, na fase de execução, em caso de benefício comprovado ao interesse público.”

Do Acórdão nº 477/2015 – TCU – Plenário podemos extrair a seguinte orientação:

“52. A Súmula 177 do Tribunal de Contas da União é bastante elucidativa sobre o entendimento quanto ao objeto licitado ou contratado:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

53. O planejamento é fase interna corporis fundamental à devida descrição do objeto que se deseja licitar e/ou contratar. Descabe ao gestor, em qualquer momento posterior, descrever o objeto à medida que o cronos contratual se desenvolve. Planejar é antever, o mais que possível, o futuro que se deseja. É ato carregado do mais fundamental dos interesses: o público. Mal planejar é antever de maneira ineficiente o objeto pretendido.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



55. Pelo exposto, conclui-se que houve infração aos princípios e às regras estabelecidas na Lei 8.666/1993. Cabe citar a violação ao princípio da isonomia e ao da competitividade, pois as alterações contratuais atinentes aos acréscimos e supressões, descumprem o melhor entendimento da Lei 8.666/93, art. 65, §1º e a sua consequência lógico-jurídica, o Acórdão 749/2010-TCU-Pleno, tendo produzido, ainda, prejuízo à funcionalidade do objeto originalmente pactuado e sucessivas prorrogações do prazo contratual sem as devidas justificativas."

No Parecer Técnico apresentado aos autos (fls. 5085) fica claro o conhecimento, pela área técnica, dos requisitos a serem obedecidos para a realização de aditivo.

Verifica-se que, ainda que exista permissividade de celebrar termos aditivos com vistas a promover adequações nos projetos, deve-se salientar que estas alterações devem ser razoáveis, sob pena de recair sobre o gestor público eventual responsabilização por deficiências na concepção dos projetos ou por desconfigurar as regras fixadas no instrumento convocatório que balizou a contratação.

Todavia, quanto aos pontos técnicos acima levantados, por ter atuação jurídico-formal não cabe à assessoria jurídica entrar no mérito e analisar as razões que culminaram nas alterações contratuais. A esta Procuradoria, cumprindo seu dever legal, cabe orientar que as alterações devem ser extremamente necessárias para a conclusão da obra, sem que impliquem o desvirtuamento do objeto licitado, observada a supremacia do interesse público e demais princípios que regem a Administração Pública. Ademais, deve-se evidenciar a situação fática posterior à contratação capaz de ensejar diferente tratamento à persecução do interesse público almejado inicialmente. Vale dizer: deverá ter ocorrido fato novo, posterior à assinatura do contrato, que autorize a modificação do objeto contratual no interesse da Administração Pública Municipal, o que deve ser avaliado e atestado pela área técnica.

Outrossim, desde que configurada a necessidade de se completar a execução do objeto inicialmente licitado, unida a benefícios sociais e econômicos para a sociedade, e tendo sempre em vista os encargos danosos de eventual rescisão, todos eles regados por motivos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, em tese, é técnica e juridicamente justificada a alteração contratual acima do teto rígido da Lei de Licitações. **Todavia, a manifestação da Autoridade Competente, assessorada por sua área técnica, é que determina o atendimento ou não dos requisitos legais para tanto. Ressalta-se: é uma oportunidade excepcionalíssima a favor da Administração Pública, tendo como pano de fundo o Interesse Público.**

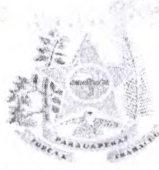
No que se refere à prorrogação do contrato administrativo, a Lei 8.666/93 estabelece que:

"Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: (...)

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis." (Grifamos)

A UEP-PROSAP, justificou o aditamento de prazo, alegando que: "Consoante explanado alhures sobre a imprescindibilidade em dilatar o prazo de execução do contrato, devido ao impacto causado ao cronograma físico-financeiro pelo acréscimo de novos serviços e as intensas chuvas que ocorrem nesses meses no município, é perceptível a diminuição de certas atividades, majoritariamente as relacionadas a movimentação de terra.

Somando esses fatores apresentados no parecer que impactam diretamente na execução deste contrato de nº 20230288, a Fiscalização juntamente com a empresa contratada solicita a prorrogação do prazo de contrato em 8(oito) meses, para execução ficando até 22/10/2025 e vigência ficando até 04/12/2025.", justificativa que amolda-se ao previsto no art. 57, §1º, incisos I, II e IV.

Portanto, deve-se sempre manter a devida observância aos ditames legais, pois a Administração poderá, com propriedade, prorrogar seus contratos, desde que a prorrogação esteja prevista no ato convocatório (e também no respectivo contrato) e desde que seja justificado a não execução do contrato no prazo inicialmente pactuado - aqui a obrigatoriedade de se obedecer os preceitos normativos previstos no art. 57, § 1º e seus incisos e art. 65, inciso I alínea "a" e "b" cumulado com § 1º, da Lei nº 8.666/93.

3 DAS RECOMENDAÇÕES

I. O relatório técnico de fls. 5073 informa que "em virtude da alta demanda de residentes da região agraciada pelas obras, torna-se imprescindível a inclusão de novos itens no contrato a fim de que sua conclusão possa atender aos aspectos de engenharia, além dos anseios da sociedade por novos locais que propiciem um maior bem estar social". Todavia, considerando que a alta demanda de residentes já era existente na região das obras na época da realização do planejamento da licitação, tendo em vista que eram bairros já habitados, recomenda-se que seja demonstrado nos autos a caracterização da superveniência dos fatos motivadores das alterações em relação à época da licitação, conforme entendimento pacífico do Tribunal de Contas da União, no sentido de que "eventuais ajustes devem ser providenciados apenas quando da ocorrência de condição supervenientes" (Acórdão 4548/2020 - Plenário, Acórdão 170/2018 - Plenário, Acórdão 3053/2016 Plenário).

II. Que a Autoridade Competente esclareça e comprove a excepcionalidade motivadora da necessidade de se proceder ao aditivo, extrapolando os limites legais estabelecidos no art. 65 da Lei nº 8.666/1993;

Handwritten signatures and initials in blue ink.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



III. Por fim, recomenda-se que sejam atualizadas as certidões negativas de fls. 5094 e 5096 e a certidão de registro e quitação de fls. 5107; que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista anexadas aos autos e que sejam atualizadas todas as certidões de regularidade fiscal, judicial e trabalhista que, porventura, tenham a validade expirada quando da emissão do termo aditivo.

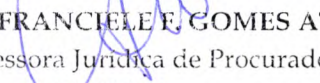
Ressalta-se, ainda, que as recomendações proferidas neste parecer jurídico são de cunho estritamente técnico e de gestão, portanto, cabe aos órgãos competentes as providências orientadas, não sendo necessário o retorno dos autos à Procuradoria Geral.

4 DA CONCLUSÃO

Ex positis, não vislumbramos óbice legal a celebração do Termo Aditivo, vez que entendemos que as alterações qualitativas nos contratos administrativos, ao reverso das modificações quantitativas, não se sujeitam a limites legais, mas apenas em hipóteses excepcionalíssimas e observados os princípios da finalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, além dos direitos patrimoniais do contratante privado e desde que satisfeitos cumulativamente as condicionantes de excepcionalidade estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União na Decisão 215/1999-Plenário, estando, contudo, circunscritas à essência do objeto contratado, sem o menor desvirtuamento, uma vez que a alteração do objeto inicialmente contratado (mesmo qualitativamente) está prevista no contrato administrativo, desde que devidamente justificada a necessidade e a superveniência de tal alteração, bem como pela expressa autorização da Autoridade Competente e desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral.


É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S. M. J.

Parauapebas/PA, 24 de julho de 2024.


ANE FRANCIELE F. GOMES ATTROT
Assessora Jurídica de Procurador
Decreto nº 269/2017

HUGO MOREIRA MOUTINHO
Assinado de forma digital por HUGO MOREIRA MOUTINHO:83697369734928749287

HUGO MOREIRA MOUTINHO
Procurador do Município
Matrícula nº 2577 / Portaria n.º 394/2024


EMANUEL AUGUSTO DE MELO BATISTA
Procurador Geral do Município
Decreto nº 501/2024